

Konrad Purzycki\*

## Ustrój i status prawnomiędzynarodowy Wolnego Miasta Gdańska (1920–1939)

### Abstract

Free City of Danzig was established as a result of the provisions of The Treaty of Versailles. It was a compromise between Poland's need to have an access to the sea, and the interests of major population of Gdansk which was german-speaking.

Free City was not sovereign subject of international relations. It was connected in a specific way with League of Nations and it was under the administrative protectorate of Poland. International position of Gdansk and its political system based on: The Treaty of Versailles, The Constitution of The Free City of Danzig and agreements concluded by the authorities of the Gdansk with Polish government.

Political system of Gdansk based on the separation of power between: the legislative body in the form of the People's Assembly (Volkstag), Senate as an executive and independent judiciary. Constitution of The Free City of Danzig guaranteed civil and political rights including freedom of speech and religion.

Gdansk by the actions of the German government became the subject of the so-called *actual anschluss*. It consists in changing political system of Gdansk to 3rd Reich pattern in an informal way and gradual coordinating policies of Berlin and Gdansk. Lack of firm resistance

---

\* Autor jest absolwentem prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

of international community to German action led to the outbreak of II World War and finally to inclusion of Gdansk to Reich.

## Streszczenie

W wyniku postanowień Traktatu wersalskiego z 28 VI 1919 r. ustanowiono Wolne Miasto Gdańsk, które miało być kompromisem między koniecznością uzyskania przez Polskę dostępu do Bałtyku a interesami stanowiącej większość, niemieckojęzycznej ludności miasta.

Wolne Miasto było niesuwerennym podmiotem stosunków międzynarodowych, połączonym szczególną relacją zależności z Ligą Narodów oraz protektoratem administracyjnym z Rzeczpospolitą. Status prawnomiędzynarodowy Gdańska oraz jego ustrój ukształtowany został przez Traktat wersalski, Konstytucję Wolnego Miasta Gdańska oraz umowy zawarte przez władze gdańskie z Rzeczpospolitą Polską.

Ustrój polityczny Gdańska opierał się na podziale władzy między organem ustawodawczym w postaci Zgromadzenia Ludowego (Volkstag) a Senatem będącym organem wykonawczym oraz niezależnym sądownictwem. Konstytucja Wolnego Miasta gwarantowała szereg wolności obywatelskich, w tym wolność słowa i religii.

Gdańsk na skutek działań niemieckiego rządu stał się przedmiotem tzw. faktycznego anchlussu. Zjawisko to polegało na rzeczywistym upodabnianiu gdańskiego systemu politycznego do systemu III Rzeszy oraz sukcesywnym skoordynowaniu Gdańska z Berlinem, w wyniku nieformalnych nacisków. Brak stanowczego oporu społeczności międzynarodowej w stosunku do działań Niemiec doprowadził ostatecznie do wybuchu II wojny światowej i włączenia Gdańska do III Rzeszy.

## 1. Wprowadzenie

Zgodnie z postanowieniami Traktatu wersalskiego, podpisanego w dniu 28 VI 1919 r., regulującego zasady europejskiego pokoju po I wojnie światowej, ustanowione zostało Wolne Miasto Gdańsk. Było ono efektem kompromisu między ścierającymi się interesami europejskich mocarstw – ugodą między koniecznością uzyskania przez Polskę dostępu do Bałtyku i możliwości korzystania z Portu Gdańskiego, znajdującego się u ujścia największej polskiej rzeki, a interesami niemieckiej ludności Gdańska.

Wolne Miasto Gdańsk było niesuwerennym, autonomicznym obszarem mającym własne konstytucyjne władze, jednak zależnym od organów Ligi Narodów oraz połączonym z Polską relacją protektoratu administracyjnego. Relacją między suwerennym podmiotem (Polską) a przedmiotem protekcji (Gdańskiem), który od początku funkcjonowania nie posiadał suwerenności, lecz pomimo to stanowił podmiot stosunków prawno-państwowych<sup>1</sup>.

Ustrój Wolnego Miasta Gdańska, jego organy konstytucyjne, system polityczny oraz poziom i rodzaj zależności od państwa polskiego oraz organów Ligi Narodów określały: Traktat wersalski, Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska (zatwierdzona przez Ligę Narodów) oraz szereg umów między rządem gdańskim a polskim, w tym o największym znaczeniu tzw. Konwencja paryska. Do głównych kompetencji, które odbierały Gdańskowi przymiot suwerenności, przekazanych do prowadzenia przez polski rząd, należała polityka zagraniczna oraz administrowanie wspólnym obszarem celnym.

Ustrój Wolnego Miasta Gdańska oparty był na trójpodziale władzy z: niezależnym sądownictwem, parlamentem w postaci Volkstagu (Zgromadzenia Ludowego) oraz władzą wykonawczą sprawowaną przez Senat. Charakteryzował się szerokimi uprawnieniami władzy wykonawczej przy zachowaniu, przynajmniej *de lege lata*, szerokich swobód i praw obywatelskich.

Jednak międzywojenny Gdańsk stanowi przedmiot badań wart

---

1 D. Malec, W. Uruszczak, *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, T. 2, Kraków 2008, s. 201.

uwagi nie tylko ze względu na okoliczności powstania ustroju Wolnego Miasta, ale przede wszystkim ze względu na dostrzegalną różnicę między stanem prawnym a faktycznym funkcjonowaniem Wolnego Miasta.

Łamanie przez gdańskie władze Konstytucji Wolnego Miasta, prowokacje mające na celu osłabienie władzy polskiego rządu oraz Wysokiego Komisarza Ligi Narodów w Gdańsku, stanowiły regularną praktykę – głównie poprzez naruszanie norm konstytucyjnych w drodze nieformalnych decyzji bądź aktów niższego rzędu.

Oprócz przykładów omijania bądź wprost łamania prawa przez miejscowe władze, warte uwagi jest zjawisko tzw. faktycznego anchlussu czyli działań władz III Rzeszy (wcześniej Republiki Weimarskiej) prowadzących do faktycznego zespolenia politycznego Gdańska z resztą Niemiec, z pomijaniem kontroli i zgody społeczności międzynarodowej. Te działania rządu niemieckiego, mające na celu rewizję granic w stosunku do postanowień Traktatu wersalskiego, doprowadziły ostatecznie do wybuchu II wojny światowej i włączenia obszaru Wolnego Miasta Gdańska do III Rzeszy.

## **2. Okoliczności powstania Wolnego Miasta Gdańska**

W obliczu zbliżającego się końca I wojny światowej, wśród elit politycznych mocarstw sprzymierzonych zaczęły wykuwać się koncepcje dotyczące nowego podziału granic i wpływów w Europie. Miały one zostać ostatecznie rozstrzygnięte na Konferencji pokojowej w Paryżu, rozpoczynającej się w dniu 18 I 1919 r. Sprawa Gdańska stała się punktem starcia interesów mocarstw europejskich, Stanów Zjednoczonych oraz odradzającej się Polski.

Polscy przywódcy zdawali sobie sprawę, że dostęp Wolnej Polski do morza jest niezbędnym warunkiem niezależności

przyszłego państwa<sup>2</sup>. Z tego powodu Ignacy Jan Paderewski oraz Roman Dmowski rozpoczęli szeroko zakrojoną akcję, mającą na celu przekonanie środowisk zachodnich, że Polska powinna uzyskać dostęp do Bałtyku wraz z Gdańskiem i portem znajdującym się przy ujściu największej polskiej rzeki. W listopadzie 1916 r. doszło do spotkania Paderewskiego z prezydentem USA Woodrowem Wilsonem. Natomiast w marcu 1917 r. Roman Dmowski przedłożył Arthurowi J. Balfourowi, ministrowi spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, memorandum, w którym domagał się Gdańska i dostępu do morza dla odrodzonej Polski<sup>3</sup>.

Jednocześnie na międzynarodową opinię publiczną nacisk wywierały organizacje polonijne: odezwa Związków Polaków w Ameryce (20 IX 1917 r., Chicago) oraz memoriał w sprawie niepodległości Polski (13 XI 1917 r.)<sup>4</sup>.

Pierwszym znaczącym efektem tych działań było uwzględnienie polskich postulatów przez prezydenta Wilsona w trakcie słynnego przemówienia w Kongresie USA w dniu 8 I 1918 r., w którym został przez niego przedstawiony 14-punktowy program pokojowy. Trzynasty punkt dotyczył Polski: „Należy stworzyć niepodległe Państwo Polskie, które obejmowałoby obszary zamieszkałe przez ludność niewątpliwie polską, które miałyby zapewniony wolny i bezpieczny dostęp do morza i którego polityczna i gospodarcza niepodległość oraz całość terytorium byłyby zagwarantowane przez umowę międzynarodową”<sup>5</sup>. Należy jednak pochylić się nad problemem, na który zwraca uwagę Józef Wójcicki – otóż Wilson użył w tym przemówieniu słowa *should* w punkcie dotyczącym dostępu do morza, a nie jak w przypadku innych postulatów dotyczących warunków pokoju, w których używał określenia *must*. W późniejszym okresie delegacja

---

2 H. Strasburger, *Sprawa Gdańska*, Warszawa 1937, s. 5.

3 J. Wójcicki, *Wolne Miasto Gdańsk 1920–1939*, Warszawa 1976, s. 14.

4 *Ibid.*, s. 15 i nast.

5 J. Makowski, *Prawno-państwowe położenie Wolnego Miasta Gdańska*, Warszawa 1923, s. 5.

amerykańska na Konferencji pokojowej przyjęła, że tam gdzie użyto określenia *must*, Stany Zjednoczone będą traktowały taki postulat jako niezbędny (przykład niepodległej Belgii), natomiast przy określeniu *should* będą jedynie nalegać<sup>6</sup>. Po tym wydarzeniu również polscy przedstawiciele zaczęli intensyfikować swoje działania. Stąd wspólna wizyta Dmowskiego i Paderewskiego w dniu 13 IX 1918 r. u prezydenta Wilsona, w którym dostrzegli sojusznika sprawy polskiej<sup>7</sup>.

Sprawa dostępu Polski do Bałtyku oraz status międzynarodowy Gdańska stał się źródłem napięć między głównymi mocarstwami. Wielka Brytania dążyła do osłabienia wpływów francuskich, w imię zasady *balance of power*, czyli niedopuszczenia, aby na kontynencie jedno z państw stało się hegemonem. Francuzi z kolei wspierali dążenia Polski w sprawie Gdańska, ponieważ uznali Polskę po rewolucji w Rosji za najpoważniejszego partnera na wschodzie. Dodatkowo Wielka Brytania liczyła na to, że zneutralizowany Gdańsk umożliwi Brytyjczykom zdominowanie basenu Morza Bałtyckiego<sup>8</sup>. Naturalną konsekwencją takiego rozkładu interesów było popieranie przez Wielką Brytanię Niemiec, którzy świadomi konieczności oddania sporej części swojego terytorium, dążyli chociaż do neutralizacji, umiędzynarodowienia i uczynienia Gdańska Wolnym Miastem.

Podobno w październiku 1918 r. rząd niemiecki otrzymał poufną informację od swojego posła w Bernie, że kupcy gdańscy mieli zwrócić się do polskiego rządu z prośbą o przyłączenia Gdańska do Polski, gdyż wiązali z Polską lepszą przyszłość<sup>9</sup>. Nie trzeba szczególnie przekonywać, że zarówno dla Niemiec, jak i dla Polski Gdańsk miał kluczowe znaczenie. Znajdował się u ujścia Wisły, a wraz z tzw. polskim korytarzem oddzielał Republikę

---

6 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 19.

7 *Ibid.*, s. 21.

8 P. Mickiewicz, *Wolne Miasto Gdańsk w koncepcjach wojskowych i polityce II Rzeczypospolitej*, Toruń 1999, s. 15.

9 S. Askenazy, *Gdańsk a Polska*, Toruń 2001, s. 155.

Weimarską od Prus Wschodnich<sup>10</sup>. Pomorze Gdańskie wraz z gdańskim portem, zlokalizowane między Polską i Niemcami na strategicznych szlakach handlowych północ-południe oraz wschód-zachód, od wieków stanowiło obszar walki militarnej oraz gospodarczej o wpływy narodu polskiego i niemieckiego<sup>11</sup>. Jednak głównym argumentem przeciw bezwarunkowemu przyznaniu Polsce Gdańska był skład etniczny tego obszaru. Zarówno statystyki niemieckie jak i późniejsze polskie, już z okresu Wolnego Miasta, wskazywały, że ludność Polska na tym obszarze nie przekracza 10%<sup>12</sup>.

Uczestnicy Konferencji pokojowej w Paryżu zdecydowali o utworzeniu Komisji Do Spraw Polskich (ukonstytuowanej 12 II 1919 r.), z Julesem Cambonem jako przewodniczącym, odpowiedzialnej za sporządzenie raportu dotyczącego przyszłych granic RP<sup>13</sup>. W dniu 12 III 1919 r. Komisja przedstawiła swój raport Radzie Najwyższej (Rada Dziesięciu, złożona z przedstawicieli: premiera i ministra spraw zagranicznych oraz 5 głównych mocarstw). W Radzie Najwyższej do podejmowania decyzji konieczna była jednomyślność. Jednak gdy 19 III 1919 r. Rada przystąpiła do rozpatrywania raportu Komisji do Spraw Polskich, została sparaliżowana przez zdecydowany sprzeciw premiera Wielkiej Brytanii Davida Lloyd Georgea. Nie chciał on zgodzić się na wniosek Komisji, aby Gdańsk znalazł się w granicach Rzeczypospolitej<sup>14</sup>. Stanowisko Lloyd Georgea było o tyle zaskakujące, że nawet przedstawiciele Wielkiej Brytanii w Komisji do spraw Polski głosowali jednomyślnie za wspomnianym projektem<sup>15</sup>. Sprawę Gdańska odesłano do ponownego rozpoznania przez Komisję, która 20 III 1919 r. jednomyślnie podtrzymała

---

10 S. Mikos, *Działalność Komisariatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku*

1920–1939, Warszawa 1971, s. 24.

11 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 20.

12 T. Kijeński, *Ilustracja Polaków jest na terenie Wolnego Miasta Gdańska*, Gdańsk 1929, s. 3, 10.

13 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 38.

14 *Ibid.*, s. 39.

15 *Ibid.*, s. 40.

swoje stanowisko<sup>16</sup>. Jednak konsekwentny sprzeciw Lloyd'a Georga doprowadził ostatecznie do tego, że zarówno w projektach Traktatu wersalskiego, jak i w ostatecznym tekście zrealizowana została koncepcja pozostawienia Gdańska poza granicami Polski i utworzenia wraz z okolicznymi obszarami Wolnego Miasta Gdańska<sup>17</sup>.

Traktat wersalski (podpisany 28 VI 1919 r., wszedł w życie z dniem 10 I 1920 r.) stanowił, że Niemcy zrzekną się na rzecz Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych wszystkich praw i tytułów do terytorium, na którym w przyszłości miało powstać Wolne Miasto Gdańsk<sup>18</sup>. Natomiast mocarstwa zobowiązały się, że na obszarze miasta Gdańska oraz przynależnym terytorium utworzone zostanie wolne miasto pod ochroną Ligi Narodów<sup>19</sup>.

Zgodnie z dyspozycją art. 100 Traktatu wersalskiego oraz w wyniku prac Komisji, w skład której wchodził: po jednym przedstawicielu Niemiec, Polski oraz Wysoki Komisarz Ligi Narodów, wyznaczono granice Wolnego Miasta Gdańska. Obejmowało ono terytorium o powierzchni 1892 km<sup>2</sup> oraz sprawowało władzę nad 356 740 mieszkańcami (według danych z 1919 r.). Cały obszar podzielono na powiaty miejskie (Gdańsk i Sopot) oraz 3 powiaty wiejskie: Gdańskie Wyżyny (Danziger Höhe), Gdańskie Niziny (Danziger Niederung) i Wielkie Żuławy (Grosses Werder). W obrębie Wolnego Miasta Gdańska znalazły się 252 wsie i 63 wioski oraz 4 miasta, poza wspomnianymi wyżej – Nowy Staw i Nowy Dwór Gdański<sup>20</sup>.

### 3. Proces konstituowania Wolnego Miasta

Do momentu wejścia w życie Traktatu wersalskiego zwierzchnictwo nad Gdańskiem sprawowało państwo niemieckie.

---

16 *Ibid.*, s.42.

17 *Ibid.*, s.49.

18 Art. 100 Traktatu wersalskiego z dn. 28 VI 1919 r., Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

19 Art. 102 Traktatu wersalskiego z dn. 28 VI 1919 r., Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

20 S. Mikos, *op. cit.*, s. 35.



Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone w dniu 10 II 1920 r. przejęły władzę nad Wolnym Miastem, która była sprawowana za pośrednictwem pełnomocnika Ligi Narodów, Wysokiego Komisarza urzędującego w Gdańsku. Już 11 II 1920 r. stanowisko to objął Reginald Tower, natomiast dwa dni później Rada Ligi Narodów podała mu zakres jego uprawnień i obowiązków. Wysoki Komisarz do momentu ukonstytuowania się Wolnego Miasta miał m.in. opracować ordynację wyborczą, obowiązującą podczas wyborów do Gdańskiej konstytuanty, które miał przeprowadzić. Jego zadaniem była również współpraca z tak wybranym zgromadzeniem przy opracowaniu Konstytucji Wolnego Miasta, która zgodnie z art. 102 Traktatu wersalskiego miała znaleźć się pod gwarancją Ligi Narodów<sup>21</sup>.

Do chwili ukonstytuowania się Wolnego Miasta oraz wybranych przez jego mieszkańców władz, konieczne było utworzenie organu, który panował by nad porządkiem w mieście. Z tego powodu Wysoki Komisarz w dniu 5 III 1920 r. powołał tymczasowy organ pomocniczy o charakterze administracyjnym, sądowym, a także ustawodawczym: Radę Państwa (Staatsrat). Rada pierwsze swoje posiedzenie odbyła już 10 III 1920 r. Po przekazaniu części uprawnień Wysokiego Komisarza, Rada Państwa upoważniona była do: wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, pełnienia władzy administracyjnej w imieniu Wysokiego Komisarza, zaciągania pożyczek oraz rozstrzygania sporów między organami administracyjnymi. Rada Państwa przedkładała podjęte uchwały do zatwierdzenia Wysokiemu Komisarzowi, niekiedy jednak wymagana była uprzednia zgoda Komisarza. Rada, w zależności od składu, w którym obradowała, pełniła bądź funkcje organu wykonawczego, bądź ustawodawczego<sup>22</sup>.

Dwoma aktami prawnymi niezbędnymi, zgodnie z Traktatem wersalskim, dla ukonstytuowania się Wolnego Miasta były: Konstytucja opracowana przez przedstawicieli Gdańska z Wysokim

---

21 *Ibid.*, s. 41.

22 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 104-106.

Komisarzem oraz Konwencja między rządem polskim a Wolnym Miastem. Konwencja miała zacząć obowiązywać jednocześnie z ustanowieniem Wolnego Miasta<sup>23</sup>.

W związku z koniecznością ustalenia tekstu konstytucji, 16 V 1920 r. odbyły się wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego Wolnego Miasta Gdańska (Die Verfassunggebende Versammlung) – pierwsze posiedzenie odbyło się 14 VI 1920 r.<sup>24</sup> Na skutek Rozporządzenia Rady Państwa z 31 V 1920 r. Zgromadzenie Konstytucyjne zostało uprawnione do opracowania projektu konstytucji oraz konwencji między Rządem Polski a Wolnym Miastem Gdańsk.

Zgromadzenie Konstytucyjne powołało komisję i podkomisję odpowiedzialne za opracowanie projektu konstytucji, który przedstawiono już 27 VI 1920 r. Został on przegłosowany przez konstytuante 11 VII 1920 r. w stosunku głosów 68 do 44. Od tej daty Konstytucja Wolnego Miasta obowiązywała prowizorycznie<sup>25</sup>. Zgodnie z Traktatem wersalskim (art. 103), konstytucja znajdowała się pod gwarancją Ligi Narodów i musiała być opracowana w porozumieniu z Wysokim Komisarzem. Dlatego Rada Ligi Narodów zażądała, za pośrednictwem Wysokiego Komisarza, od władz Wolnego Miasta zmiany niektórych przepisów konstytucji. Zmiany miały polegać m.in. na: usunięciu z konstytucji sformułowania określającego Gdańsk mianem miasta hanzeatyckiego, ujęciu w jednym artykule przepisów określających gwarancje prawa do używania języka polskiego oraz artykułu określającego język niemiecki jako urzędowy, dokonania redakcji w przepisach dotyczących reprezentowania Gdańska przez jego władze na zewnątrz, tak aby nie naruszało to praw Polski do prowadzenia spraw zagranicznych Gdańska, dodaniu przepisu mówiącego o tym, że do zmiany konstytucji konieczne jest wcześniejsze podanie tego do wiadomości Lidze Narodów, jak

---

23 Art. 103–104 Traktatu wersalskiego z dn. 28 VI 1919 r., Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

24 S. Kutrzeba, *Gdańsk – Górny Śląsk*, Warszawa 1923, s. 10.

25 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 79-82.

również dodanie przepisów uniemożliwiających tworzenie w Gdańsku baz wojsk lądowych i floty. Władze Gdańska dokonały stosownych zmian w konstytucji w dniu 9 XII 1920 r., a także 17 V 1921 r., później dokonano zmian w dniu 4 IV 1922 r. Po wyrażeniu aprobaty przez Wysokiego Komisarza Ligi Narodów, ostateczny tekst konstytucji został na nowo wydrukowany zgodnie z ostateczną redakcją w dniu 14 VI 1922 r.<sup>26</sup>

Kluczowym dokumentem dla powstania Wolnego Miasta Gdańska, obok jego konstytucji i Traktatu wersalskiego, była również tzw. Konwencja paryska, zawarta między Rządem Polskim a władzami Gdańska. Miała ona swoją podstawę w art. 104 Traktatu wersalskiego, przewidującego zawarcie umowy, która szczegółowo określi prawa Polski związane z Wolnym Miastem, w szczególności: prowadzenie spraw zagranicznych Gdańska oraz ochronę jego obywateli za granicą przez rząd RP, ochronę mniejszości polskiej w Gdańsku, włączenie Wolnego Miasta do polskiego obszaru celnego oraz szeroko ujęte prawa Polski do korzystania z Portu Gdańskiego, dróg wodnych, doków, basenów, a także zarządu kolejami<sup>27</sup>.

Zawarcie Konwencji paryskiej nie obyło się bez prób pomniejszenia roli państwa polskiego i ograniczenia jego wpływów w Gdańsku. Ostateczny tekst konwencji był mniej korzystny dla Polski pod względem uprawnień, aniżeli przepisy Traktatu wersalskiego. W wyniku nacisków mocarstw zachodnich oraz wykorzystania krytycznej sytuacji Polski, w związku z toczącą się wojną z Rosją, na Konferencji w Spa (5–16 VII 1920 r.) uszczuplono prawa Polski do Portu Gdańskiego. Nie miał on być, jak przewidywał to Traktat wersalski, w pełni zarządzany przez Polskę, ale przez Radę Portu i Dróg Wodnych w Gdańsku. Rada składała się zarówno z delegatów polskich, jak i gdańskich. Polska ostatecznie zgodziła się na takie ustępstwo 19 VIII 1920 r. w

---

26 S. Kutrzeba, *Gdańsk – Górny...*, s.10-13.

27 Art. 104 Traktatu wersalskiego z dn. 28 VI 1919 r., Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

zamian za pomoc państw zachodnich w wojnie polsko-rosyjskiej<sup>28</sup>.

Ostateczny projekt konwencji został zaakceptowany przez Konferencję Ambasadorów w dniu 28 X 1920 r. Konwencja została podpisana przez przedstawicieli gdańskich 9 XI 1920 r., natomiast Ignacy Paderewski podpisał ją 18 XI 1920 r., choć na dokumencie widniała data, w której podpisały ją władze gdańskie. Umowa weszła w życie z dniem 15 XI 1920 r.<sup>29</sup> Tego dnia weszła w życie również decyzja Rady Ambasadorów o utworzeniu Wolnego Miasta z dnia 27 X 1920 r.<sup>30</sup> Do oficjalnego ogłoszenia ukonstytuowania się Wolnego Miasta doszło podczas posiedzenia Zgromadzenia Konstytucyjnego, aktu tego dokonał zastępca Wysokiego Komisarza Ligi Narodów w Gdańsku płk Edward L. Strutt<sup>31</sup>.

6 XII 1920 r. Zgromadzenie Konstytucyjne przekształciło się na mocy własnej uchwały w Zgromadzenie Ludowe (Volkstag) czyli organ ustawodawczy Wolnego Miasta Gdańska<sup>32</sup>.

#### 4. Status międzynarodowy Wolnego Miasta Gdańska

Już w dwudziestoleciu międzywojennym, wśród przedstawicieli ówczesnej doktryny prawniczej, rozgorzała interesująca dyskusja dotycząca charakteru i statusu międzynarodowego Wolnego Miasta Gdańska. Główną osią sporu była kwestia, czy Wolne Miasto Gdańsk jest państwem, a jeśli tak to czy jest państwem suwerennym, albo może jest podmiotem o innym charakterze. Problem z określeniem statusu Wolnego Miasta dobrze odzwierciedla zdanie Stanisława Kutrzeby: „z trudem urodziło się to Wolne Miasto, któremu nawet charakteru zależnego państewka zaprzeczają, także niepodobne do żadnego innego organizmu społeczno-politycznego, jakie znają dzieje”<sup>33</sup>.

---

28 S. Mikos, *op. cit.*, s. 43-44.

29 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 69.

30 E. Cichy, *Faszyzm w Gdańsku*, Toruń 2002, s. 9.

31 S. Mikos, *op. cit.*, s. 49.

32 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 84.

33 S. Kutrzeba, *Gdańsk: przeszłość i teraźniejszość*, Lwów 1928, s. 189.

Dodatkowych problemów w określeniu charakteru Gdańska nastręczał fakt, że nie tylko Wolne Miasto było nowatorskim rozwiązaniem sposobu władania nad określonym obszarem i ludnością, ale sama Liga Narodów, która dawała zgodnie z Traktatem wersalskim (art. 102) ochronę Gdańskowi, była nowym typem organizacji międzynarodowej<sup>34</sup>.

Stanisław Kutrzeba wskazywał, że status Wolnego Miasta podobny był do statusu obszarów podlegających pod system mandatowy Ligi Narodów<sup>35</sup>. Zwracał on również uwagę na fakt, że między Ligą Narodów a Gdańskiem panowała relacja protekcji. Niemniej jednak był on przeciwnikiem określania statusu Gdańska mianem protektoratu, ponieważ protektorat powstaje wtedy, gdy mamy do czynienia z dwoma suwerennymi państwami i jedno z nich dobrowolnie oddaje się pod protekcję drugiego. Natomiast w tej sytuacji nie można mówić o suwerenności Wolnego Miasta, gdyż nie było ono stroną aktu prawnego, który je utworzył (Traktatu wersalskiego). Powstało ono w wyniku porozumienia Sprzymierzonych Mocarstw. Dodatkowo na brak suwerenności może wskazywać fakt, że Gdańsk nie mógł dokonać zmiany konstytucji bez zgody Ligi Narodów<sup>36</sup>.

Z kolei Julian Makowski uznawał, że Gdańsk nie tylko nie jest suwerenny, ale również nie jest państwem<sup>37</sup>. Twierdził on, że Wolne Miasto nie jest podmiotem w stosunkach międzynarodowych – to Polska rozciąga swoją suwerenność nad jego obszarem, natomiast Liga Narodów jest opiekunem i gwarantem Gdańska<sup>38</sup>. Przy czym rozumiał on suwerenność jako: „prawo do samookreślenia się i prawo do niedopuszczania obcej ingerencji w swoje sprawy wewnętrzne”<sup>39</sup>. J. Makowski również dostrzegał podobieństwo do instytucji mandatów Ligi Narodów, jednak podkreślał, że jest to instytucja szczególna, przy której

---

34 *Idem, Gdańsk – Górny...*, s. 21.

35 *Idem, Gdańsk: przeszłość...*, s. 220.

36 *Ibid.*, s. 269-270.

37 J. Makowski, *Prawno...*, s. 37.

38 *Ibid.*, s. 37, 40-41.

39 *Ibid.*, s. 34.

konieczne jest wyraźne objęcie nią danego obszaru. Natomiast w przypadku Gdańska skłaniał się raczej w stronę zdania, że był to tzw. protektorat administracyjny – podobny do protektoratu z tym, że ten drugi zachodzi pomiędzy dwoma suwerennymi państwami: „Wolne Miasto Gdańsk jest autonomiczną korporacją terytorialną, na którą Polska rozciąga swą suwerenność, i która jest z nią złączona tak zwanym niezupełnie trafnie protektoratem administracyjnym”. Opowiadał się za tym, aby do charakteryzowania Gdańska używać określenia autonomii prowincjonalnej, a nie samodzielności państwowej<sup>40</sup>.

Podobne stanowisko reprezentował Ludwik Ehrlich, który podkreślał brak państwowości Gdańska oraz brak jego podmiotowości w świetle prawa międzynarodowego. Wolne Miasto nie prowadziło samodzielnie swoich spraw zagranicznych, a zajmował się nimi Rząd Polski. Podkreślał on również, że Gdańsk nie podlegał suwerenności żadnego innego podmiotu prawa międzynarodowego, a prowadzenie spraw zagranicznych Gdańska przez Polskę stanowiło element zobowiązania wobec innych stron Traktatu wersalskiego<sup>41</sup>.

Henryk Strasburger również odmawiał Gdańskowi statusu państwa, powołując się na fakt, że Wolne Miasto nie było stroną Traktatu wersalskiego. Dopuszczał jednak on możliwość, że Gdańsk był *sui generis* politycznym podmiotem poddanym kontroli prawa międzynarodowego<sup>42</sup>.

Argumentem przemawiającym za państwowym charakterem Gdańska może być praktyka Międzynarodowego Trybunału w Hadze, zajmującego się sprawami międzypaństwowymi. Rozpatrywał on również sprawy dotyczące Wolnego Miasta Gdańska i wpisał go na listę państw<sup>43</sup>.

Uregulowania ujęte w Traktacie wersalskim, Konstytucji

---

40 *Ibid.*, s. 64.

41 L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 590-591.

42 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 49-51, 53.

43 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 116.

Wolnego Miasta Gdańska oraz w umowach z polskim rządem, w szczególności Konwencji paryskiej, wykluczają suwerenny charakter Wolnego Miasta. Otwartą do rozstrzygnięcia pozostaje natomiast kwestia, czy Gdańsk stanowił państwo, czy też inny podmiot prawa międzynarodowego. Trzeba podkreślić, że przedwojenna doktryna zmuszona była przyjmować, z uwagi na polską rację stanu, postawę wykluczającą państwowość Gdańska. Należy jednak zauważyć, że Wolne Miasto Gdańsk stanowiło szczególne rozwiązanie ustrojowe, nieznane ówczesnej doktrynie, dlatego też najlepszą metodą przedstawienia jego charakteru jest analiza relacji Gdańska z Rzeczpospolitą oraz organami Ligi Narodów.

#### **4.1. Relacje Wolnego Miasta Gdańska z Ligą Narodów**

Status prawny Wolnego Miasta i jego sytuację międzynarodową kształtowały przede wszystkim zapisy: Traktatu wersalskiego, jego konstytucji i umów zawartych z Rządem Polskim: Konwencji paryskiej, Konwencji warszawskiej z 24 X 1921 r., oraz szereg innych umów (w sumie blisko 170)<sup>44</sup>.

Określenie podstawowych relacji między Gdańskiem a Ligą Narodów ujęte było już w Traktacie wersalskim. Oprócz wspomnianych wcześniej przepisów, które ustanawiały ochronę Ligi Narodów nad Gdańskiem (art. 102) i wprowadzały gwarancje Ligi nad Konstytucją Wolnego Miasta (art. 103), Traktat wersalski wyznaczał Gdańsk jako siedzibę Wysokiego Komisarza. Czynił go kompetentnym do rozstrzygania sporów w pierwszej instancji we wszystkich sporach między Polską a Gdańskiem, które wynikały z postanowień Traktatu wersalskiego lub porozumień i układów dodatkowych<sup>45</sup>. Urząd Wysokiego Komisarza został ustanowiony tylko ze względu na sprawy Wolnego Miasta, był on mandatariuszem Ligi Narodów, miał bronić interesów Gdańska i

---

44 E. Cichy, *op. cit.*, s. 9.

45 Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.



Ligi Narodów w Wolnym Mieście. Na jego rozjemczą rolę wskazuje również Konwencja paryska, rozwijając treść art. 103 zd. 2 Traktatu Wersalskiego: „Każdy spór, któryby powstał między Polską a Wolnym Miastem w przedmiocie niniejszego Traktatu lub wszelkich innych późniejszych umów, układów i konwencji, albo wszystkich spraw, dotyczących stosunków pomiędzy Polską a Wolnym Miastem, będzie oddany przez jedną lub drugą stronę do decyzji Wysokiego Komisarza, który jeśli to uzna za potrzebne, odeśle sprawę do Rady Ligi Narodów. Obu stronom przysługuje prawo odwołania się do Rady Ligi Narodów”<sup>46</sup>. Tym samym Rada Ligi została ustanowiona organem drugiej instancji w sporach polsko-gdańskich<sup>47</sup>.

Łącznie do 1933 roku Wysoki Komisarz bądź Rada Ligi rozpatrzyli 106 spornych spraw między Polską a Gdańskiem<sup>48</sup>. Oprócz tego Wysoki Komisarz, zgodnie z art. 6 Konwencji paryskiej, uzyskał prawo weta w stosunku do umów międzynarodowych zawartych przez Polskę w imieniu Wolnego Miasta, jeśli Rada Ligi Narodów uznałaby je za sprzeczne z postanowieniami konwencji bądź Statutu Wolnego Miasta<sup>49</sup>. Z tego względu Liga Narodów była kompetentna do badania legalności umów co do ważności ich zawarcia oraz co do poszczególnych zapisów<sup>50</sup>.

Niektórzy autorzy (J. Makowski) twierdzili natomiast, że rozstrzygnięcia Rady i Wysokiego Komisarza nie miały wiążącego charakteru, ale były to raczej propozycje jak w przypadku mediacji. J. Makowski wywodził taką tezę z faktu, że Liga Narodów nie była ani państwem ani związkiem państw, a jedynie organem społeczności międzynarodowej. W związku z tym należałoby jej odmówić przymiotu suwerenności. Liga była natomiast opiekunem

---

46 Art. 39 Konwencji między Polską a Wolnym Miastem Gdańskiem z 9 XI 1920 r., Dz.U. 1922, Nr 13, poz. 117.

47 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 36.

48 E. Cichy, *op. cit.*, s. 14.

49 Art. 6 Konwencji między Polską a Wolnym Miastem Gdańskiem z 9 XI 1920 r., Dz.U. 1922, Nr 13, poz. 117.

50 S. Kutrzeba, *Gdańsk – Górny...*, s. 38.



praw ludności Wolnego Miasta i jej statusu prawnego, stąd konieczna była zgoda Ligi na zmianę gdańskiej konstytucji<sup>51</sup>.

Silną pozycję Wysokiego Komisarza w Gdańsku kształtował również obowiązek pisania okresowych raportów do Rady Ligi Narodów, dotyczących wewnętrznej sytuacji w Wolnym Mieście, jak również prawo do przyjmowania petycji i skarg od obywateli Gdańskich. Ważnym elementem kontroli było uprawnienie do żądania wyjaśnień, składanych przez organ wykonawczy Wolnego Miasta (Senat)<sup>52</sup>.

Komisarz był także organem o ważkim znaczeniu przy kształtowaniu zwyczajów dyplomatycznych w Gdańsku. Obok Senatu Gdańskiego i Komisarza Generalnego RP, był istotnym elementem wypracowanego protokołu przyjmowania wizyt flot zagranicznych<sup>53</sup>. Miał również prawo żądania od polskiego rządu wprowadzenia swoich wojsk na terytorium Wolnego Miasta w przypadku, gdy niemożliwe było utrzymanie porządku w mieście przez lokalne służby porządkowe<sup>54</sup>.

#### 4.2. Relacje Wolnego Miasta Gdańska z Polską

Relacja zależności między Gdańskiem a Polską została ukształtowana przede wszystkim w Konwencji paryskiej z 9 XI 1920 r. oraz Konwencji warszawskiej z 24 X 1921 r., zawartych na podstawie art. 104 Traktatu wersalskiego.

Rząd RP był upoważniony do prowadzenia spraw zagranicznych Wolnego Miasta, zawierania umów międzynarodowych dotyczących interesów Gdańska, a także ochrony obywateli gdańskich za granicą (art. 104 ust. 6 Traktatu wersalskiego, art. 2 Konwencji paryskiej). Polska mogła zawrzeć w całości umowę w imieniu Gdańska bądź – zawierając umowę w imieniu RP – dołączyć klauzulę, która rozciągała obowiązywanie

---

51 J. Makowski, *Prawno...*, s. 29-30, 65-67, 69-71.

52 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 53, 85.

53 *Ibid.*, s. 24.

54 *Ibid.*, s. 84.

na terytorium Wolnego Miasta<sup>55</sup>.

Podczas zawierania umów międzynarodowych stroną było Wolne Miasto, jednak umowy były zawierane przez Polskę, za wyjątkiem porozumień między Gdańskiem a Polską<sup>56</sup>. Niemniej jednak Polska nie zawsze była zobowiązana do zawierania umów w imieniu Gdańska. Zgodnie z decyzją Wysokiego Komisarza z 17 XII 1921 r., Polska była zwolniona z tego obowiązku w sytuacji, gdy podpisanie umowy w imieniu Wolnego Miasta wyraźnie godziłoby w interesy Rzeczypospolitej. Jednocześnie Polska nie miała prawa skłaniać władz gdańskich do zawarcia umowy międzynarodowej, która byłaby niekorzystna dla Wolnego Miasta<sup>57</sup>.

Osobnym problemem okazała się kwestia reprezentowania Gdańska na konferencjach międzynarodowych, która pozostawała w ścisłym związku z prawem do prowadzenia spraw zagranicznych przez Polskę<sup>58</sup>. Problem ten ponownie rozstrzygnęła decyzja Wysokiego Komisarza z 24 VIII 1922 r. Postanowił on, że Wolne Miasto nie ma prawa do osobnego przedstawiciela i głosu na konferencjach międzynarodowych, ale miało ono prawo do wystawienia jednego albo kilku delegatów uprawnionych do brania udziału w dyskusjach dotyczących gospodarczego dobrobytu i rozwoju Wolnego Miasta. Jednak tacy delegaci mogli działać jedynie za wiedzą i zgodą polskich przedstawicieli. W efekcie tych postanowień Polska i Gdańsk tworzyły dwie delegacje, ale przewodniczący polskiej delegacji przewodniczył jednocześnie delegacji Wolnego Miasta<sup>59</sup>.

Oficjalnym przedstawicielem Rządu RP w Gdańsku, po wejściu w życie Traktatu wersalskiego i wydaniu instrukcji służbowej w dniu 10 I 1920 r., był Komisarz Generalny RP, który pierwotnie urzędował w hotelu Danziger Hof. Oprócz tego w

---

55 J. Makowski, *Prawno...*, s. 26.

56 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 49.

57 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 116.

58 J. Taylor, *Wolne Miasto Gdańsk, jego udział w konferencjach międzynarodowych*, Warszawa 1934, s. 5.

59 *Ibid.*, s. 8-9.

Gdańsku urzędowali przedstawiciele poszczególnych polskich ministerstw (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Aproprowizacji, Ministerstwo Spraw Wojskowych, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Przemysłu i Handlu), którzy tym ministerstwom podlegali służbowo. Jednak wszelkie sprawy załatwiane na terenie Wolnego Miasta musiały być konsultowane z Komisarzem Generalnym RP lub realizowane za jego pośrednictwem<sup>60</sup>. Komisarz Generalny w imieniu Rządu RP odpowiedzialny był za relacje z władzami gdańskimi, a także z Wysokim Komisarzem Ligi Narodów<sup>61</sup>. Trzeba podkreślić, że Wolne Miasto nie miało analogicznego przedstawiciela w Warszawie, a wszelkie sprawy kierowało do Rządu RP za pośrednictwem Komisarza Generalnego. Ten brak bilateralności relacji również stanowi ważny argument podważający państwowy charakter Gdańska<sup>62</sup>.

Polskie placówki dyplomatyczne, w związku z ochroną obywateli gdańskich, reprezentowały interesy Wolnego Miasta za granicą. Dodatkowo, w ramach służby dyplomatycznej pełnionej przez państwo polskie, została wyrażona zgoda na prowadzenie blisko 35 placówek dyplomatycznych na terenie Gdańska przez inne państwa, z którymi Gdańsk prowadził szczególnie zacieśnione kontakty gospodarcze<sup>63</sup>. Polska zajmowała się również odpowiedzią na noty dyplomatyczne dotyczące Gdańska, natomiast Prezydent RP udzielał konsulom zagranicznym w Gdańsku *exequatur*<sup>64</sup>.

Od 1 I 1922 r. Polska i Wolne Miasto Gdańsk stanowiły wspólny obszar celny, a nie – jak twierdzili niektórzy autorzy w dwudziestoleciu międzywojennym – unię celną. Z taką mielibyśmy do czynienia przy dwóch suwerennych państwach<sup>65</sup>. Niemniej jednak Wolne Miasto, po praktycznym zniesieniu granicy celnej w

---

60 S. Mikos, *op. cit.*, s. 79-80.

61 J. Makowski, *Prawno...*, s. 21.

62 S. Kutrzeba, *Gdańsk – Górn...*, s. 73.

63 E. Cichy, *op. cit.*, s. 9.

64 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 24.

65 J. Makowski, *Prawno...*, s. 27.

dniu 1 IV 1922 r., utrzymało własną administrację celną<sup>66</sup>. Kwestia włączenia i funkcjonowania Gdańska w polskim obszarze celnym regulowała umowa polsko-gdańska z 22 IV 1920 r. i jej późniejsze rozszerzenia z 1923 i 1934 r.<sup>67</sup>

Mówiąc o polskich uprawnieniach, nie można zapomnieć o prawie do zarządu Portem Gdańskim, wspólnie z Wolnym Miastem. Polska uzyskała je po wejściu w życie postanowień Konwencji paryskiej (art. 19–29), na mocy której powołana została Rada Portu i Dróg Wodnych w Gdańsku<sup>68</sup>. Było to ograniczenie w stosunku do praw przyznanych Polsce na mocy Traktatu wersalskiego, który w art. 104 ust. 2 stanowił, że Wolne Miasto: „zapewni Polsce bez żadnych zastrzeżeń swobodne używanie i korzystanie z dróg wodnych (...) na terytorium Wolnego Miasta, koniecznych dla wwozu i wywozu z Polski”<sup>69</sup>.

Rada Portu składała się z przedstawicieli Polski i Wolnego Miasta w równej liczbie z tym, że w żadnej ze stron liczba członków nie mogła przekroczyć pięciu. Prezydent Rady Portu miał być wybierany zgodnie przez polski rząd i rząd Wolnego Miasta, natomiast w przypadku braku zgody Rada Ligi Narodów na wniosek Wysokiego Komisarza na prezydenta Rady Portu wybierała obywatela Szwajcarii<sup>70</sup>.

Do zadań Rady Portu należało zgodnie z art. 20 Konwencji paryskiej przede wszystkim: kontrola i zarząd eksploatacji portu, dróg wodnych i ogółu dróg żelaznych, które obsługiwały port, a także zarząd zakładami obsługującymi drogi żelazne. Oprócz tego Rada Portu pobierała wszystkie opłaty pochodzące z administracji portu, dróg wodnych i dróg żelaznych (art. 23), a także była zobowiązana do zapewnienia Polsce swobodnego używania portu i

---

66 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 121.

67 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 36-37.

68 S. Mikos, *op. cit.*, s. 48.

69 Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

70 Art.19 Konwencji między Polską a Wolnem Miastem Gdańskim z 9 XI 1920 r., Dz.U. 1922, Nr 13, poz. 117.

jego infrastruktury (art. 26)<sup>71</sup>.

Prócz wyżej wymienionych praw, 31 X 1925 r. Polsce został oddany pod zarząd półwysep Westerplatte jako skład materiałów wojskowych. Polska mogła tam utrzymywać załogę wojskową z uzbrojeniem i w umundurowaniu w liczbie 88<sup>72</sup>.

Obok poczty Wolnego Miasta funkcjonowała również Poczta Polska, mająca na celu przede wszystkim prowadzenie komunikacji pocztowej między Polską i portem<sup>73</sup>. Poza tym Polska otrzymała uprawnienia dotyczące szeroko pojętej komunikacji z Portem Gdańskim, to znaczy również prawo łączenia się drogą telefoniczną i telegraficzną. Rzeczpospolita mogła zakładać w Gdańsku urządzenia służące do tego rodzaju połączeń, zarządzać nimi i administrować na własny koszt<sup>74</sup>.

Na koniec należy przypomnieć, że zgodnie z wypracowanym protokołem przedstawiciel Rzeczypospolitej brał udział w powitaniu zagranicznych okrętów przybyłych do Gdańska<sup>75</sup>.

## 5. Ustrój i organy konstytucyjne Wolnego Miasta

### 5.1. Ogólna charakterystyka ustroju Wolnego Miasta

Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska, której pierwotny tekst został uchwalony przez Zgromadzenie Konstytucyjne 11 VIII 1920 r., po późniejszych zmianach, których domagała się Liga Narodów, zakładał powstanie systemu realizującego koncepcję monteskiuszowskiego trójpodziału władzy<sup>76</sup>. Z niezależnym sądownictwem, władzą wykonawczą w postaci Senatu ukonstytuowanego w miejsce Rady Państwa w grudniu 1920 r., który odpowiedzialny był za nadawanie kierunku polityce Wolnego Miasta oraz z władzą ustawodawczą w postaci Zgromadzenia

---

71 Dz.U. 1922, Nr 13, poz. 117.

72 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 114.

73 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 20.

74 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 37.

75 S. Kutrzeba, *Gdańsk: przeszłość...*, s. 242.

76 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 91.

Ludowego (Volkstag), który powstał w wyniku uchwały przekształcającej Zgromadzenia Konstytucyjnego z 6 XII 1920 r.<sup>77</sup>

Konstytucja Wolnego Miasta została podzielona na dwie części: 1) Podstawowa struktura państwa, która regulowała strukturę Volkstagu, Senatu, Prawodawstwa, Administracji, Wymiaru Sprawiedliwości oraz samorządu terytorialnego; 2) Zasadnicze prawa i obowiązki, regulująca kwestię: obywateli, urzędników, religii i związków religijnych, oświaty i szkolnictwa, oraz gospodarki<sup>78</sup>.

Ustrój Wolnego Miasta w dużym stopniu inspirowany był ustrojem niemieckich miast: Hamburga, Lubeki i Bremy<sup>79</sup>. Stan prawny ukształtował w Wolnym Mieście system wielopartyjnej reprezentacji parlamentarnej, jednak z wyraźnie uprzywilejowaną pozycją Senatu, natomiast pod koniec lat trzydziestych już z zdecydowaną koncentracją władzy w Senacie<sup>80</sup>. System polityczny w Gdańsku łądząco przypominał system partyjny w Republice Weimarskiej, również dojście do władzy NSDAP w Niemczech miało analogiczne odzwierciedlenie w Wolnym Mieście<sup>81</sup>.

## 5.2. Organy Konstytucyjne Wolnego Miasta

### 5.2.1. Zgromadzenie Ludowe (Volkstag)

Volkstag został przewidziany w konstytucji jako organ ustawodawczy, który podejmował uchwały w obecności przynajmniej połowy wybranych posłów, z reguły zwykłą większością głosów. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało członkom Volkstagu, Senatowi oraz prawnie ustanowionym przedstawicielstwom zawodowym. Senatowi przysługiwało prawo weta zawieszającego w stosunku do ustawy uchwalonej przez Volkstag. Gdyby pomimo weta Volkstag

---

77 S. Kutrzeba, *Gdańsk: przeszłość...*, s. 211.

78 J. Makowski, *Nowe Konstytucje*, Warszawa 1925, s. 37-65.

79 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 75.

80 *Ibid.*, s. 85.

81 E. Cichy, *op. cit.*, s. 14.

ponownie uchwalił ustawę, Senat mógł albo uznać decyzję Zgromadzenia albo odwołać się do referendum ogólnokrajowego. To uprawnienie Senatu wskazuje na silną pozycję tego organu w strukturze Wolnego Miasta.

Zgromadzenie Ludowe mogło również doprowadzić do zmiany konstytucji, jeśli zmiany zostały poparte przez 2/3 wybranych posłów w okresie przynajmniej miesiąca od pierwszego czytania. Konstytucja mogła zostać również zmieniona w wyniku referendum, jeżeli zmiany zostały poparte przez większość uprawnionych do głosowania obywateli. Niemniej zmiany te musiały zostać zaaprobowane przez Ligę Narodów<sup>82</sup>. Akty prawne uchwalone przez Zgromadzenie Ludowe publikowane były w Gdańskim Dzienniku Urzędowym (Staatsanzeiger)<sup>83</sup>.

Volkstag składał się z 120 posłów (po zmianie konstytucji w czerwcu 1930 r. z 72) wybranych na 4 lata w powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych wyborach<sup>84</sup>. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom gdańskim którzy ukończyli 20 lat. Natomiast wybrana mogła zostać osoba, która nie była ubezwłasnowolniona, pozbawiona wyrokiem sądu praw obywatelskich i ukończyła 25 lat. Posłom wybranym do Zgromadzenia przysługiwał immunitet. Ewentualne protesty wyborcze rozstrzygał Sąd Najwyższy Wolnego Miasta.

Obrady Volkstagu odbywały się na żądanie jednej szóstej członków izby, Senatu lub Prezydenta Volkstagu, który przewodniczył jawnym obradom. Członkowie Senatu (reprezentujący władze wykonawczą) mieli prawo do uczestniczenia w obradach i zabierania w ich trakcie głosu. Zgromadzenie Ludowe i jego komisje mogły żądać obecności w trakcie obrad każdego członka Senatu oraz domagać się informacji o sprawach państwowych od całego Senatu<sup>85</sup>.

---

82 J. Makowski, *Nowe Konstytucje*, Warszawa 1925, s. 48-49 (art. 43, 49).

83 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 85.

84 E. Cichy, *Faszyzm w Gdańsku*, Toruń 2002, s. 15.

85 J. Makowski, *Nowe...*, s. 40-43 (art. 6-24).



### 5.2.2. Senat Wolnego Miasta

Zgodnie z przepisami konstytucji Senat Wolnego Miasta Gdańska stanowił naczelną władzę kraju oraz ustalał politykę działania i ponosił odpowiedzialność przed Volkstagem. Do głównych zadań Senatu należało m.in.: prowadzenie administracji w Wolnym Mieście i sprawowanie nadzoru nad urzędami państwowymi, sporządzanie planu budżetu, zarządzanie majątkiem i dochodami państwa, dysponowanie wpływami i wydatkami, obrona praw państwa, powoływanie urzędników, dbanie o bezpieczeństwo i dobro ogólne państwa i jego obywateli, a także prawo wydawania aktu łaski. Wszelkie dokumenty wystosowane w imieniu Wolnego Miasta podpisywał prezydent lub jego zastępca oraz jeden z członków Senatu<sup>86</sup>.

Senat składał się z prezydenta jako przewodniczącego prowadzącego i nadzorującego cały bieg spraw administracji, zastępcy prezydenta i dwudziestu senatorów. Przy czym prezydent oraz 7 tzw. senatorów głównych wybieranych było przez Volkstag na 4 lata, natomiast 13 senatorów pobocznych na czas nieokreślony, w obu przypadkach były to wybory tajne<sup>87</sup>. Natomiast po zmianie Konstytucji w dniu 4 VI 1930 r. Senat ograniczony został do 12 senatorów (6 płatnych oraz 6 społecznych), w całości uzależnionych od zaufania Volkstagu<sup>88</sup>.

Senatorem mogła zostać obrana osoba spełniająca warunki przewidziane dla posła z tym, że nie mogła być również w trakcie postępowania upadłościowego oraz nie miała prawa reelekcji na stanowisko senatora<sup>89</sup>. Członkowie Senatu z urzędów pobocznych odpowiadali za swoją działalność urzędową przed Volkstagem. Każdy senator mógł być na wniosek jednej czwartej członków Volkstagu oskarżony za naruszenie konstytucji bądź innego prawa Gdańska<sup>90</sup>. Senatorowie bez zgody Senatu nie mogli łączyć

---

86 *Ibid.*, s. 47 (art. 38-39, 41).

87 *Ibid.*, s. 44 (art. 25).

88 E. Cichy, op. cit., s. 15.

89 J. Makowski, *Nowe...*, s. 44. (art. 26).

90 *Ibid.*, s. 45 (art. 29, 32).



swojego stanowiska z innymi funkcjami ani być zatrudnionymi w administracji lub urzędzie publicznym.

Posiedzenia Senatu były tajne, kworum wynosiło co najmniej połowę wybranych członków Senatu. Decyzje podejmowane były większością głosów, a w razie niemożności jej uzyskania rozstrzygał głos prezydenta<sup>91</sup>.

### 5.2.3. Sądownictwo Wolnego Miasta

Na system Sądownictwa Wolnego Miasta składały się: Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) jako sąd konstytucyjny oraz najwyższa instancja sądownictwa powszechnego, Sąd Krajowy (Landgericht) jako sąd odwoławczy oraz 4 Sądy I instancji (Amtsgerichte) zlokalizowane w siedzibach powiatów<sup>92</sup>.

Zgodnie z ustawą zasadniczą Gdańska, sędziowie podlegali tylko ustawą i byli niezawisli<sup>93</sup>. Za dożywotni wybór sędziów odpowiedzialna była komisja składająca się z: prezydenta, jednego senatora, trzech prezydentów Volkstagu, Prezesa Sądu i trzech sędziów oraz dwóch przedstawicieli adwokatury. Gwarancją niezawisłości sędziowskiej był art. 65 Konstytucji gdańskiej, który do zawieszenia, przeniesienia w inne miejsce lub w stan spoczynku bez zgody sędziego wymagał orzeczenia Sądu<sup>94</sup>.

## 6. Polityczny *anschluss* Wolnego Miasta

Z funkcjonowaniem Wolnego Miasta i jego statusem międzynarodowym wiąże się również zjawisko tzw. faktycznego lub politycznego *anschlusu*<sup>95</sup>. Określenie to odnosi się do stopniowego tworzenia stanu faktycznego odległego od założeń Traktatu wersalskiego i Konstytucji gdańskiej, w postaci upodobniania się ustroju politycznego Wolnego Miasta do III Rzeszy oraz zsynchronizowania polityki tych dwóch podmiotów.

---

91 *Ibid.*, s. 46 (art. 34, 37).

92 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 91.

93 J. Makowski, *Nowe...*, s. 51 (art. 61).

94 *Ibid.*, s. 52 (art. 64, 65).

95 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 7.

Finalnie zjawisko to doprowadziło do przeniesienia ośrodka decyzyjnego dotyczącego spraw Gdańskich z Wolnego Miasta do Berlina i połączenia z Rzeszą<sup>96</sup>. Wyrazem tego typu działania było przemówienie Goebbelsa w dniu 5 III 1933 r., w którym zaproponował koncepcje skoordynowania Wolnego Miasta z Rzeszą<sup>97</sup>.

Choć z prawnego punktu widzenia relacje między Republiką Weimarską (później III Rzeszą), a Wolnym Miastem kształtowały się w taki sam sposób jak z innymi państwami (oprócz Polski, która miała specjalne uprawnienia na mocy Traktatu wersalskiego), to ze względu na substrat narodowościowy w Wolnym Mieście i otwarte rewizjonistyczne cele polityki niemieckiej, Republika Weimarska starała się w mniej lub bardziej zawołowany sposób wpływać na politykę Gdańską. Z drugiej strony, elity polityczne Wolnego Miasta wyrażały otwarcie swoją łączność z Rzeszą, przykładem może być rezolucja Volkstagu z 27 VI 1929 r., potępiająca oderwanie Gdańska od Niemiec<sup>98</sup>. Natomiast od roku 1930, kiedy NSDAP stało się drugą siłą w Volkstagu, rozpoczął się proces ograniczania praw Polski i Ligi Narodów w Wolnym Mieście i wprowadzania nazistowskiego modelu państwa<sup>99</sup>. Faktycznie NSDAP przejęło władzę w Gdańsku w dniu 20 VI 1933 r.<sup>100</sup>

Pomimo terytorialnego i politycznego odłączenia Gdańska od Rzeszy, zarówno sympatie polityczne i sposób reformy ustroju był zbliżony do tego, co działo się w Niemczech w latach trzydziestych. Po wyborach z 16 XI 1930 r. NSDAP stało się wsparciem dla koalicji rządzącej, natomiast w wyborach z 28 V 1933 r. naziści uzyskali 50,03% głosów. Z tego powodu Gdańsk stał się ważnym miejscem dla przywódców partyjnych z Adolfem Hitlerem na czele, który rozważał przeniesienie centrali partii do Gdańska w przypadku, gdyby NSDAP zostało zdelegalizowane

---

96 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 94.

97 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 63.

98 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 150.

99 *Ibid.*, s. 148.

100 *Ibid.*, s. 203.

w Niemczech<sup>101</sup>.

Podstawowym elementem faktycznego anchlussu było stopniowe odstępowanie od reguł wyznaczonych przez Konstytucję Wolnego Miasta, której gwarantem zgodnie z Traktatem wersalskim była Liga Narodów<sup>102</sup>. Senatowi w dniu 24 IV 1933 r. przyznane zostały w formie ustawy szczególne uprawnienia (*Ermächtigungsgesetze*), które umożliwiły stosowanie, bez konieczności konsultacji z Volkstagem, wyjątkowych środków wobec związków, stowarzyszeń, instytucji i prasy. Doprowadziło to do sukcesywnego likwidowania wszelkiej opozycyjnej prasy<sup>103</sup>. Całość władzy została oddana w ręce Senatu w wyniku uchwalenia przez Zgromadzenie Ludowe w dniu 24 VI 1933 r. ustawy wzorowanej na uregulowaniach funkcjonujących w Rzeszy (*Zur Behebung der Not von Volk und Staat* – O zniesieniu niedoli narodu i państwa). Ustawa ta przekazywała Senatowi władzę stanowienia prawa w Wolnym Mieście w drodze rozporządzeń<sup>104</sup>. Upoważnienia dla Senatu zostały przedłużone przez Volkstag na 4 lata w dniu 5 V 1937 r.<sup>105</sup>

Kolejnym etapem likwidacji opozycji w Wolnym Mieście była ustawa o drukach natury politycznej (z 8 V 1935 r.), która wprowadzała wymóg uprzedniej akceptacji przez policję przed publikacją<sup>106</sup>. Ta regulacja była sprzeczna z art. 79 Konstytucji Wolnego Miasta zabraniającym cenzury prewencyjnej poprzez gwarancję wolności słowa<sup>107</sup>. Z inicjatywy Ligi Narodów w 1936 r. ustanowiony został fasadowy Trybunał Prasowy, który czuwać miał nad przestrzeganiem konstytucyjnej gwarancji wolności słowa, jednak został on obsadzony w całości przez członków NSDAP, co wypaczyło jego istotę<sup>108</sup>.

Kolejnym aktem prawnym ograniczającym prawa

---

101 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 63.

102 Dz.U. 1920, Nr 35, poz. 200.

103 E. Cichy, *op. cit.*, s. 27.

104 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 205.

105 *Ibid.*, s. 280.

106 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 65.

107 J. Makowski, *Nowe...*, s. 55 (art. 79).

108 E. Cichy, *op. cit.*, s. 40.

obywatelskie był dekret Senatu Gdańskiego z 16 VII 1936 r., który nadawał policji gdańskiej prawo internowania obywateli do trzech miesięcy<sup>109</sup>. Również w lipcu 1936 r. wprowadzony został dekret o możliwości rozwiązania partii politycznych<sup>110</sup>.

Ostatecznie możliwość funkcjonowania jakiegokolwiek opozycji zablokował dekret Volkstagu z 8 XI 1937 r., który formułował w preambule zakaz tworzenia nowych partii – było to oczywiście sprzeczne z ustawą zasadniczą Gdańska. Senat zrealizował wspomniany zakaz w formie rozporządzenia, na podstawie uprawnień, przekazanych przez Volkstag w powołanej wcześniej ustawie (*Ermächtigungsgesetze*). W ramach wykładni, która miała uzasadniać legalność tego działania, powoływano się na przepisy umożliwiające Senatowi zakazywanie działalności zrzeszeniom zagrażającym bezpieczeństwu państwa, za które uznano m.in. partie polityczne<sup>111</sup>.

Poważnego ograniczenia wolności obywatelskich, doznała również mniejszość żydowska poprzez: zakaz uboju rytualnego oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu lekarza<sup>112</sup>. Zmasowany atak został przypuszczony również na Kościół katolicki na terenie Gdańska<sup>113</sup>.

Gdańskie sądy posługiwały się w orzecznictwie, podobnie jak III Rzesza, pojęciami: „poczucia narodowego” i „interesu ogólnego” oraz ich wyższości nad stanowionym prawem. Był to wyłom w ustroju Wolnego Miasta, naruszający zasadę praworządności<sup>114</sup>. Stanowiło to także element coraz bardziej widocznej tendencji upodobniania się do III Rzeszy. Władze Gdańska korzystały z nieścisłości interpretacyjnych Konstytucji Wolnego Miasta lub wprost ją łamały.

Do szkół wprowadzono jako okrzyk „Heil Hitler”, a w

---

109 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 79.

110 E. Cichy, *op. cit.*, s. 42.

111 *Ibid.*, s. 48-49.

112 *Ibid.*, s. 28, 50.

113 *Ibid.*, s. 46.

114 H. Strasburger, *op. cit.*, s. 74.

gdańskich sądach wisiały portrety Führera<sup>115</sup>. W placówkach celnych, posterunkach policji oraz innych urzędach, oprócz portretów i nazistowskich flag, składano także przysięgę na wierność i posłuszeństwo Hitlerowi<sup>116</sup>.

Notoryczne łamanie gdańskiej konstytucji i uprawnień Ligi Narodów spotkało się ze stanowczym lecz mało efektywnym oporem tej organizacji. W 1934 r. Wysoki Komisarz Ligi Narodów w swoim okresowym sprawozdaniu wskazywał na szereg naruszeń Konstytucji Wolnego Miasta<sup>117</sup>. W czerwcu tego roku Rada Ligi Narodów powołała specjalny komitet do zbadania nadużyć władz gdańskich. Komitet przedstawił w dniu 5 X 1936 r. swoje wnioski, wskazując na liczne i systematyczne naruszenia konstytucji przez gdański Senat. Jednak Liga Narodów okazała się organem niezdolnym do stanowczych kroków, mogących zatrzymać tą tendencję. 5 X 1936 r. Rada Ligi Narodów poleciła Polsce znalezienie remedium na ten stan rzeczy oraz „przywrócenie pełnej skuteczności gwarancjom Ligi Narodów”<sup>118</sup>.

Jednak z przyznanym Polsce mandatem do przywrócenia spraw gdańskich do właściwego stanu rzeczy wiąże się problem polskiej polityki w stosunku do Gdańska, w szczególności w kontekście dojścia do władzy, zarówno w Rzeszy jak i w Gdańsku, nazistów.

Po przejęciu władzy przez NSDAP w Niemczech i Wolnym Mieście polskie władze uznały, że skuteczniejszym sposobem na zachowanie swoich uprawnień w Gdańsku, przede wszystkim uprawnień związanych z portem, będzie porozumienie się z Rzeszą aniżeli załatwianie sporów z Wolnym Miastem na forum Ligi Narodów. Tym bardziej, że rzeczywistym ośrodkiem decyzyjnym Gdańska stał się Berlin<sup>119</sup>. Od 1933 r. spory między Polską a Wolnym Miastem nie były już zatem rozstrzygane przez Ligę

---

115 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 238.

116 *Ibid.*, s. 277-278.

117 E. Cichy, *op. cit.*, s. 31.

118 J. Wójcicki, *op. cit.*, s. 266.

119 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 80.

Narodów, a starano się rozwiązywać je bilateralnie.

Tak ukierunkowana polityka początkowo przynosiła pozytywne efekty.

8 VIII i 18 IX 1933 r. zawarto układy gwarantujące Polsce koncesje w Porcie Gdańskim oraz prawa mniejszości polskiej, dopuszczono między innymi język polski w urzędach<sup>120</sup>. W październiku 1933 r. Rzesza wystąpiła z Ligi Narodów, w związku z tym polski rząd oczekiwał od niemieckich władz, że potwierdzą dotychczasowe gwarancje na innej drodze aniżeli na forum Ligi Narodów. Nowe władze niemieckie przystały na to, chcąc w tym okresie załagodzić spór z Rzeczpospolitą. Z tego względu 26 I 1934 r. podpisano w Berlinie „Deklarację między Polską a Niemcami o niestosowaniu przemocy”. Zakładała ona bezpośrednie porozumiewanie się we wszelkiego rodzaju sporach oraz załatwianie spornych kwestii w drodze bezpośrednich rokowań<sup>121</sup>. Należy zauważyć, że po zawarciu wspomnianych porozumień gwałtownie spadła liczba sporów polsko-gdańskich w Radzie Ligi Narodów (w latach 1920–1933 było ich 106<sup>122</sup>).

Deklaracje nie zmieniły jednak konsekwentnej polityki niemieckiej, polegającej na wpływaniu na Gdańsk rozmaitymi nieoficjalnymi kanałami. Prowadzono szeroko zakrojoną pomoc materialną dla Wolnego Miasta na cele oświatowe, kulturalne i społeczne, ale również na pokrywanie potrzeb budżetowych. W 1926 r. udział środków finansowych pochodzących z Rzeszy w budżecie gdańskim wynosił 1/3<sup>123</sup>. Jednocześnie prowadzona była w dalszym ciągu wroga polityka wobec mniejszości polskiej, w szczególności w kwestii wydalenia obywateli polskich z obszaru Wolnego Miasta oraz przyznawania Polakom obywatelstwa Gdańskiego<sup>124</sup>.

Polska polityka, ale również szerzej polityka Ligi Narodów,

---

120 E. Cichy, *op. cit.*, s. 23.

121 Dz. U. RP. 1934, Nr 16, poz. 124.

122 E. Cichy, *op. cit.*, s. 14.

123 P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 54-55.

124 *Ibid.*, s. 68-69.

okazała się nieskuteczna. Brak rzeczywistych środków egzekwowania postanowień Traktatu wersalskiego oraz brak realnej siły Ligi Narodów, doprowadził 23 VIII 1939 r. do przekazania władzy wykonawczej i uznania za głowę państwa szefa NSDAP w Wolnym Mieście Alberta Forstera<sup>125</sup>. Stanowiło to wyraźne złamanie ustawy zasadniczej. 1 IX 1939 r., w dniu wybuchu wojny, A. Forster ogłosił zniesienie Konstytucji gdańskiej i wcielenie Gdańska do Niemiec, co zostało potwierdzone tego samego dnia przez stosowną ustawę Rzeszy<sup>126</sup>. W ten sposób okres faktycznego anchlussu przypieczętowany został aktem formalnego wcielenia Gdańska do III Rzeszy.

## 7. Podsumowanie

Wolne Miasto Gdańsk stanowi dobitny przykład słabości konstrukcji międzynarodowego ładu po I wojnie światowej, w szczególności słabości instytucjonalnej Ligi Narodów. Działalność władz niemieckich oraz elit politycznych Gdańska pokazuje, jak dalece stan faktyczny może odbiec od uregulowań normatywnych, jeśli za stanowionym prawem nie stoi wystarczająco silna sankcja, powstrzymująca przed jego łamaniem.

Ustrój Wolnego Miasta w końcowej fazie faktycznego anchlussu był aberracją uregulowań zawartych w Traktacie wersalskim oraz Konstytucji Wolnego Miasta. Natomiast niemiecki rewizjonizm doprowadził do tego, że Gdańsk na wzór III Rzeszy stał się obszarem rządzonym według zasady „poczucia narodowego” i jego wyższości nad prawem stanowionym.

Również bezradność i brak stanowczego oporu Ligi Narodów oraz polskich władz wskazują na nietrwałość i niebezpieczeństwo funkcjonowania w prawie międzynarodowym osobliwych podmiotów, jak wolne miasta czy obszary. Potwierdzają to przykłady innych tego typu „państw-miast”, jak Wolne Miasto

---

125 J. Osmańczyk, *Encyklopedia Spraw Międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 276.

126 L. Ehrlich, *op. cit.*, s. 588.

Rijeka (Wolne Miasto Fiume), czy Okręg Kłajpedy. Niesuwerenne podmioty o charakterze quasi-państwowym ostatecznie stawały się polem rywalizacji państw o dominację nad nimi, głównie z powodu nieuniknionego problemu przewagi jednej z grup narodowych nad innymi na takich obszarach<sup>127</sup>.

Na koniec należy zwrócić uwagę na fakt, że badanie praktyki prawnej Wolnego Miasta Gdańska, aktów prawnych stanowionych przez Volkstag oraz Senat, w dalszym ciągu natrafia na przeszkodę w postaci braku kompletnego opracowania Dzienników Urzędowych Wolnego Miasta Gdańska oraz ich analizy pod kątem legalności stanowionego prawa i jego zgodności z Konstytucją Wolnego Miasta oraz z Traktatem wersalskim.

---

127 P. Łossowski, *Kłajpeda kontra Memel. Problem Kłajpedy w latach 1918–1939–1945*, Warszawa 2007, s. 6.